

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Florentino Portero

Documento de trabajo/Working paper 2002/01

29 de mayo de 2002

Florentino Portero es Profesor Titular de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y miembro fundador del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)

Editor: Real Instituto El Cano
Coordinador: Pilar Tena
Depósito Legal: M 26134-2002

Las relaciones transatlánticas

Florentino Portero

Introducción.

Desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días las relaciones entre Europa y Estados Unidos se han caracterizado por la asunción de unos intereses comunes y por las tensiones derivadas de su defensa o aplicación. A lo largo de la historia siempre fue así. Los estados, como los individuos, chocan con quien tiene algo en común. Del mismo modo que durante una vida lo normal es haber discutido más con el cónyuge que con ninguna otra persona, salvo en caso de poligamia, en las relaciones internacionales las tensiones son más comunes entre aliados que entre estados distantes. Mientras la percepción de unos intereses comunes es clara y conjunta, las partes pondrán empeño en ir resolviendo las crisis. Cuando no es así un pequeño conflicto puede ser la oportunidad para liberar todo el rencor acumulado.

Las relaciones transatlánticas sufrieron una lógica conmoción con la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. La cohesión estaba determinada por la amenaza común, sin ella mantener en pie la Alianza Atlántica podía resultar difícil. Sin embargo, han sido las crisis provocadas por los atentados del 11 de septiembre y por el fracaso del proceso de paz en Oriente Próximo las que han puesto más en evidencia el delicado estado en que se encuentran.

A lo largo de este texto trataré de explicar las características de esta relación, su evolución en el tiempo, adaptándose a entornos estratégicos cambiantes, y el porqué del actual estado de incompreensión y recriminación entre las dos orillas del Atlántico. Nunca como ahora las diferencias han sido tantas y tan patentes, nunca como ahora las partes han querido hacer tan explícita su frustración por el comportamiento del otro.

Origen y fundamento.

La I Guerra Mundial marcó el fin de la supremacía europea. De actor hegemónico pasó a ocupar papeles secundarios, agotado por el efecto de las guerras y la crisis política y social caracterizada por el auge de los “ismos”: fascismo, comunismo... El orden liberal-parlamentario se desmoronaba ante la emergencia de la “cuestión social”. La II Guerra Mundial evidenció la emergencia de nuevas grandes potencias dispuestas a tomar el relevo: Estados Unidos y la Unión Soviética, representantes de sistemas políticos antagónicos. Sólo la entrada de ambas en el conflicto salvó al viejo continente de una hegemonía nazi. Finalizada la guerra y quebrada la alianza soviético-americana, los estados de Europa Occidental libres de la presencia del Ejército Rojo buscaron el amparo norteamericano¹. En ese momento fundacional de las actuales relaciones, un conjunto de

¹ Para un análisis de las relaciones europeo-norteamericanas en el marco de la Guerra Fría siempre resulta estimulante la lectura de las ya clásicas obras de Gaddis. Ver, por ejemplo, GADDIS, John Lewis *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York. Columbia University Press, 1972. 396 págs. GADDIS, John Lewis *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*. Oxford. Oxford University Press, 1989. 332 págs. En especial el capítulo III “Spheres of Influences: The United States and Europe, 1945-1949”. Años después y con materiales extraídos de los archivos soviéticos publi-

elementos se presentaban como determinantes de lo que llegaría a ser el “vínculo” trasatlántico:

- **Europa asumía su debilidad.** Las economías nacionales estaban destrozadas tras años de guerra. Los sistemas políticos, con raras excepciones, debían establecerse de nuevo, superando las insuficiencias responsables en parte de la situación que había llevado a la guerra.
- **Europa asumía su vulnerabilidad.** Reconocida la debilidad y declarada la Guerra Fría, Europa se sentía impotente ante la presión soviética. Existía la posibilidad de que, aprovechando una crisis local, la Unión Soviética enviara sus divisiones sobre el viejo continente, donde encontrarían una muy limitada resistencia. Pero el riesgo más evidente era la presión diplomática soviética sobre estos estados apoyada en el miedo a una ocupación, lo que se daría en llamar “finlandización”, con el fin de que subordinaran sus políticas a los intereses de Moscú.
- **Europa asumía la necesidad de un liderazgo extraño.** Para poder hacer frente a los retos implícitos a la reconstrucción de la convivencia, la economía y la seguridad, en aquellas circunstancias Europa necesitaba del apoyo de una gran potencia que ejerciera el liderazgo regional.

Entre 1947, año de la declaración de la Guerra Fría, y 1949 las diplomacias europeas concentraron sus esfuerzos en convencer al gobierno norteamericano de que debía permanecer en el continente y comprometerse en su reconstrucción. Sin embargo, las fuertes corrientes aislacionistas y la presión popular para repatriar a los jóvenes que habían llevado el peso de la reconquista de Europa llevaron al gobierno y al Senado a desestimar aquellas propuestas. En este contexto cobró sentido la firma del Tratado de Bruselas, en 1948, alternativa europeísta al vacío norteamericano. Sólo el conjunto de crisis y violaciones de los Acuerdos de Yalta que se fueron sucediendo en los estados que entonces comenzaban a conocerse como Europa Oriental, llevaron a una reconsideración por parte norteamericana. La clase dirigente de la nueva gran potencia comprendió que sus intereses de seguridad exigían su presencia en Europa, asumiendo en todo momento el liderazgo para el que eran requeridos.

En el terreno político Estados Unidos animó el establecimiento de regímenes democráticos. De una parte, reflejaban el principio liberal de que la plena concesión de la ciudadanía a los individuos, es decir la constitución de gobiernos representativos, permite la canalización y resolución de los problemas derivados de la convivencia y, por lo tanto, aseguran la estabilidad. No sólo había un objetivo ético, reconocer los derechos individuales, había también un interés estratégico, tratar de dar consistencia a los regímenes políticos nacientes. De otra parte, aplicaban el principio kantiano de que los gobiernos “republicanos” son garantía de políticas exteriores pacíficas:

“La constitución republicana, además de tener la pureza de su origen, de haber nacido en la pura fuente del concepto de derecho, tiene la vista puesta en el resultado deseado, es decir; en la paz perpetua. Si es preciso el

consentimiento de los ciudadanos (como no puede ser de otro modo en esta constitución) para decidir “si debe haber guerra o no”, nada más natural que el que se piensen mucho el comenzar un juego tan *maligno*, puesto que ellos tendrían que decidir para sí mismos todos los sufrimientos de la guerra...”²

Si Europa había sufrido durante siglos la sangría de guerras continentales, el establecimiento de un orden democrático debería poner fin a esta situación y permitir una rápida recuperación.

La reconstrucción económica estaba unida al problema social³. La hegemonía soviética no sólo podría ejercerse a través del Ejército Rojo o del temor que podía infundir en los gobiernos europeos. También podía imponerse a través de la victoria en los comicios electorales de los partidos comunistas nacionales. Esa situación se hacía posible en las condiciones socio-económicas en las que trataban de sobrevivir las clases más humildes en la post-guerra mundial. Sólo garantizando un futuro digno a estos amplios sectores el comunismo dejaría de ser una amenaza. Para este fin fue diseñado el *European Recovery Program*, popularmente conocido como “Plan Marshall”.

La ayuda económica norteamericana rehuyó, de forma consciente, la colaboración bilateral. La administración de esos fondos se hizo desde unos organismos europeos, animando la definición de un mercado regional. Una economía integrada, una mayor relación entre los pueblos, aceleraría la recuperación y daría paso a una Europa más unida entre sí y con la nueva potencia hegemónica. Con la llegada del dinero americano desembarcaron sus empresas, los vínculos entre ambas orillas del Atlántico aumentaron y se abrieron los caminos para que las renovadas empresas de este lado pudieran cruzar el océano y conquistar nuevos mercados.

Si las palabras de Truman en 1947 fueron la declaración de un nuevo período bélico, la firma en 1949 del Tratado de Washington, fundamento jurídico de la Alianza Atlántica, era la expresión del renovado compromiso entre Estados Unidos y Canadá con las potencias de Europa Occidental. Una comunidad de valores se conformaba a partir de la defensa del sistema liberal-parlamentario frente al modelo de comunismo soviético. Los objetivos eran evidentes y quedaron expresamente recogidos en la célebre frase de Lord Ismay “*Keep the Soviets out, the Germans down and the Americans in*”. Los europeos trataron de lograr un compromiso clásico de mutua defensa con Estados Unidos, semejante al recogido en el ya citado Tratado de Bruselas. No fue posible. Washington impuso una fórmula más flexible, presente en el célebre artículo 5º, por el que en el caso de que una de las partes signatarias fuera atacada, cada una de las restantes llevaría a cabo “...la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada”. El resultado era una alianza con dos niveles: el de los estados que sólo habían firmado el Tratado de Washington, modelo laxo, y el de los que además habían firmado el Tratado de Bruselas, modelo rígido. Puesto que Estados Unidos se había limitado al primer caso, a partir de ese momento el objetivo diplomático europeo fue transformar ese vago compromiso

² KANT, Immanuel *Hacia la paz perpetua. Un esbozo filosófico*. Introducción, traducción y notas de Jacobo Muñoz. Madrid. Biblioteca Nueva, 1999. Págs. 84 y 85.

³ Se ha escrito mucho sobre los objetivos norteamericanos en el Plan Marshall. Para una visión de conjunto ver MILWARD, Alan S. *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*. London. Methuen, 1984. 528 págs. POLLARD, Robert A. *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*. New York. Columbia University Press, 1985. 378 págs.

en un vínculo mucho más estrecho. Para lograrlo hizo una lectura interesada de las estrategias que la Alianza fue desarrollando.

El liderazgo norteamericano fue enorme, con la sola excepción de la postura francesa, y sus posiciones se fueron convirtiendo en oficiales. Los europeos no plantearon graves problemas en las discusiones sobre doctrinas estratégicas, pero boicotearon su desarrollo en beneficio propio. Una vez que la Unión Soviética hubo desarrollado la tecnología nuclear y de misiles, quedó obsoleta la estrategia de *Massive Retaliation*⁴. En el caso de que la Unión Soviética realizara una operación convencional la disuasión nuclear dejaba de actuar como antes, pues el gobierno de Moscú tenía capacidad de respuesta. Se impuso entonces una nueva estrategia, la *Flexible Response*, que trataba de contener la acción enemiga en el mismo nivel. Así, frente a un ataque convencional en el frente central, la unidades aliadas deberían resistir con medios convencionales. Sólo en el caso de que la contención fracasara tendría sentido el uso de armamento nuclear. La *Flexible Response* tenía coherencia desde una perspectiva general de la Alianza, pero no desde el caso concreto de los estados de Europa Occidental. La *Flexible Response*:

- Convertía sus estados en campo de batalla, haciendo de la victoria una entelequia. ¿De qué valía ganar si la destrucción era casi total?
- Diluía el vínculo defensivo norteamericano con Europa al distinguir entre victoria aliada y seguridad europea

Para resolver este problema se optó por hacer inviable la respuesta al mismo nivel de la agresión. Los europeos no hicieron las inversiones necesarias para poder dotarse del número de divisiones capaces de contener un hipotético ataque soviético, forzando a una rápida escalada hacia el umbral nuclear. Por esta razón muchos analistas han afirmado que la Alianza Atlántica sólo ha tenido una estrategia durante el largo período de la Guerra Fría, la *Massive Retaliation*, es decir la disuasión nuclear. Este hecho tuvo importantes efectos sobre las relaciones trasatlánticas, en algunos casos presentes en nuestros días.

- Estados Unidos quedaba apresado en su compromiso europeo, exponiendo a su propia población a los efectos de una hipotética escalada nuclear por la insuficiente defensa convencional en suelo europeo.
- Al renunciar los europeos a tener un papel destacado en la contención de la amenaza soviética se producía un doble efecto: se reforzaban tanto el papel hegemónico de Estados Unidos como la condición de comparsas de la mayor parte de los aliados europeos. Así la imagen de Europa Occidental como un protectorado de seguridad norteamericano se hacía más evidente, a pesar de que las condiciones políticas y económicas que habían estado en su origen habían desaparecido.
- Al proyectar sobre Estados Unidos la responsabilidad de la propia defensa, los europeos descubrían que podían mantener unos gastos en defensa bajos, desviando fondos hacia la prestación de servicios sociales.

⁴ Para los debates sobre estrategia nuclear en la Alianza Atlántica consultar el clásico FREEDMAN, Lawrence *The Evolution of Nuclear Strategy*. London. Macmillan & International Institute for Strategic Studies (IISS), 1989 2nd ed. 522 págs.

- La clase política y la ciudadanía norteamericana comenzaron a asumir un discurso crítico con sus aliados europeos, cuya irresponsable actitud descargaba sobre ellos riesgos y gastos excesivos. Se iniciaba así uno de los debates más característicos de la historia de la Alianza, que ha ido evolucionando con ella: de los *beanscounters* de los ochenta a la Iniciativa de Capacidades de Defensa en nuestros días.
- La consolidación del vínculo con Estados Unidos en los términos ya expuestos generó entre los europeos una determinada mentalidad, que podríamos definir como el “síndrome del protectorado”. Parte de la satisfacción por hacer cerrado un buen negocio con un socio poderoso; continúa con una paulatina pérdida de realismo, al participar pero no dirigir las políticas aliadas; y concluye con un distanciamiento en el que se enmarcan actitudes críticas, cuando no paternalistas, respecto de Estados Unidos, eterno adolescente a los ojos de las viejas potencias europeas.

“The phoney war”⁵: del muro a las torres.

Tras la caída del Muro de Berlín y la descomposición de la Unión Soviética Occidente entendió que se abría un nuevo período histórico. La Guerra Fría y el enfrentamiento bipolar eran, definitivamente, cosas del pasado. La amenaza nuclear, en las dimensiones hasta entonces sufridas, quedaba atrás. La comunidad estratégica concentró sus energías en definir el nuevo orden internacional, en perfilar el protagonismo que habrían de tener los estados y los organismos internacionales, la mayor o menor posibilidad de aislarse de las crisis exteriores, el reto de afrontar políticas de desarrollo sobre el Tercer Mundo sin la rivalidad soviética...⁶

Varias eran las diferencias entre 1989 y 1945 en la forma de afrontar los nuevos tiempos. Una era **el marco cultural**. Durante la Guerra Fría se había producido en el ámbito trasatlántico un proceso de homogeneización. La admiración y el agradecimiento hacia Estados Unidos llevó a una curiosidad por conocer mejor su sociedad y valores. Esta tendencia se fue incrementando en los años posteriores a la finalización del conflicto ante el espectacular crecimiento económico norteamericano y la sustancial mejora de las condiciones de vida. Surgió el “*american way of life*”, imitado por los europeos de toda nacionalidad, cuyas imágenes penetraban en el viejo continente a través del cine y de la mano de las grandes productoras de Hollywood y de un nuevo ingenio llamado a ocupar un papel capital en la vida de todos: la televisión. El aumento de los vínculos económicos y de la actividad comercial, animados por el Plan Marshall y las nacientes

⁵ Literalmente la “guerra falsa”. Expresión con que se conoce el período de la II Guerra Mundial comprendido entre su declaración, tras la partición de Polonia, y el inicio de las hostilidades en el frente occidental. Sobre el origen de la expresión ver LIDDELL HART, B.H. *History of the Second World War* London. Casell, 1970. Pág. 33.

⁶ Como ejemplo de aquella publicística ver: BLACKBURN, Robin ed. *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo* Barcelona. Crítica, 1993. 344 págs. HYDE-PRICE, Adrian G.V. *European Security beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*. London. The Royal Institute of International Affairs & SAGE Publications, 1991. 272 págs.; KRAUSE, Axel *Inside the New Europe* New York. Cornelia & Michael Bessie Books, 1991. 356 págs.; RUSI, Alpo M. *After the Cold War. Europe's New Political Architecture*. Foreword by John Edwin Mroz. London. Macmillan & The Institute for East-West Security Studies, 1991. 198 págs.; ULLMAN, Richard H. *Securing Europe* Twickenham. Adamantine Press Limited, 1991. 183 págs.

instituciones europeas, acercó más a los pueblos, permitiendo un conocimiento mutuo hasta entonces inalcanzado. Europa fue paulatinamente tomando forma, en detrimento de las tradicionales y hasta entonces variadas y fortísimas culturas nacionales. Al mismo tiempo iba integrando elementos de el *american way of life*, sin que Estados Unidos lo hiciera en la misma medida con la cultura europea. El proceso de unificación continental fue paralelo al de americanización.

Otra llamativa diferencia respecto de la post-guerra mundial era **la situación económica**. Europa era ya una potencia en este terreno, lo que iba ligado a unos niveles de renta y educación muy elevados. Los europeos se sabían ricos y eso les proporcionaba una mayor seguridad en sí mismos. Pero su economía, como sus ideas o valores, se había globalizado. Las inversiones norteamericanas en Europa eran de enorme importancia y se situaban en sectores capitales para el futuro desarrollo. Al mismo tiempo, los europeos habían sentido la necesidad de expandir sus mercados y habían penetrado en Estados Unidos y adquirido algunas de sus empresas más emblemáticas. Por otro lado, a través de los fondos de inversiones o por adquisición directa de acciones, la propiedad de las grandes empresas de ambas orillas del Atlántico se difuminó entre ciudadanos o entidades de distintos países. Resultaba por ello difícil poder distinguir entre una economía europea y otra norteamericana, cuando la interrelación entre ambas no había dejado de crecer⁷.

Esta comunión de valores e intereses en el ámbito económico había permitido que las tensiones que se producían por la propia actividad comercial, los intereses políticos y su reflejo en aranceles y subvenciones se resolvieran con cierta comprensión mutua. A pesar de las declaraciones encendidas y amenazas de todo tipo era difícil saber quién era más culpable en la violación de los sacrosantos principios de libre mercado o en la vulneración de las normas de la Organización Mundial del Comercio. En ambas orillas del Atlántico había votantes que exigían comprensión a sus problemas y candidatos dispuestos a subordinar cualquier acuerdo internacional o programa ideológico a las necesidades electorales.

Problema distinto, y sin duda más grave, era el que se refería a disputas comerciales con trasfondo ideológico, pues ponía de manifiesto la distinta evolución de americanos y europeos en la consideración de problemas internacionales. Era el caso de la Ley Helms-Burton y el embargo norteamericano a Cuba: para Washington era una forma de protestar por la violación de derechos humanos y de contener a un gobierno enemigo, mientras que en las capitales del viejo continente se percibía, en primer lugar, como una violación de los principios del libre comercio ó la fusión Boeing-MacDonnell Douglas, una necesidad empresarial vs un acto de monopolio ó las sanciones comerciales contra Irán o Irak , donde la evaluación estratégica no era coincidente⁸.

“These disputes may appear to be just more of the usual quarrels, but I fear that they are not. I think they reflect a growing rift in transatlantic relations that is often overlooked and downplayed by leaders of the Atlantic alliance”

⁷ GOMPERT, David C. “America as partner” en GOMPERT, David C. & LARRABEE, F. Stephen eds. *America and Europe. A partnership for a new era*. New York. Cambridge University Press & RAND, 1997. Pág. 155.

⁸ HOLMES, Kim R. “U.S. – European Strategic Bargains: Old and New” *The Heritage Foundation Heritage Lectures* Nº. 627 (November 13, 1998) Págs. 1-2.

“The cause of this rift is not American unilateralism or European ingratitude. Rather, the cause is largely the result of a tectonic political shift that has taken place in transatlantic relations since the collapse of the Soviet Union”⁹

En este contexto, desaparecida la amenaza que había dado sentido a su existencia, **la Alianza Atlántica tuvo que hacer frente a su renovación**. En buena lógica debía haberse procedido a su disolución. Sin una amenaza que pusiera en peligro la existencia de los estados europeos no parecía tener sentido el mantenimiento del compromiso norteamericano con su seguridad. Sin embargo, un conjunto de elementos hizo aconsejable su continuidad:

- A lo largo de su existencia la Alianza había logrado un **alto grado de interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas de los estados miembros**. No sólo se había establecido un sistema de seguridad colectiva. Los ejércitos habían ido incorporando doctrinas comunes, reiteradamente puestas a prueba en maniobras nacionales o conjuntas. Este acervo era un activo demasiado valioso como para dejarlo perder.
- Para los estados europeos miembros, la Alianza era mucho más que la reunión de un conjunto de países para defenderse frente a un enemigo común. Era el pilar de sus respectivas políticas de seguridad y defensa. **Fuera de la Alianza carecían de medios y políticas para hacer valer sus intereses, que ya eran globales**. El estado-nación característico de la Europa moderna era un instrumento inadecuado para resolver los problemas que el nuevo entorno de seguridad apuntaba. La Unión Europea daba muestras de querer disponer de una política de defensa propia, más aún después del Tratado de Maastricht, pero en el mejor de los casos habría que esperar décadas. En estas circunstancias la opción más realista era seguir bajo el paraguas de seguridad norteamericano, “*americans in*”, lo que suponía reconocer la existencia de un protectorado y la disposición a pagar su precio: sumisión a los intereses y dictados de la potencia hegemónica. En palabras de Brzezinski:

“La cruda realidad es que Europa Occidental sigue siendo un protectorado estadounidense, con unos estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios. Ello no resulta saludable, ni para los Estados Unidos ni para las naciones europeas (...) En varios estados europeos es posible detectar una crisis de confianza y una pérdida de impulso creativo, así como también una actitud interna aislacionista y que busca evadirse de los grandes dilemas del mundo. No está claro si la mayoría de los europeos quieren siquiera que Europa sea una gran potencia y si están preparados para hacer lo necesario para que se convierta en una. Incluso la actitud residual antiestadounidense de los europeos, actualmente bastante débil, es sorprendentemente cínica: los europeos deploran la “hegemonía” estadounidense pero se siente cómodos a su amparo”¹⁰

Pero sin amenaza soviética, sin el miedo a los misiles cargados con cabezas nucleares y siendo una potencia económica mundial, la sumisión resultaba una

⁹ HOLMES “U.S. – European...” Pág. 2

¹⁰ BRZEZINSKI, Zbigniew *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona. Ed. Paidós, 1998. Pág. 67.

carga difícil de llevar. La década de los noventa fue testigo de un constante ejercicio de mutua recriminación, expresión de una relación que no acababa de encontrar su sentido. Si el término característico del debate atlántico durante los años setenta y ochenta fue *linkage*, pues el problema era cómo fortalecer el vínculo norteamericano con la defensa europea, en los noventa comenzó a ser *adrift*, en referencia a la deriva continental que cercenaba la cohesión atlántica.

- Con la caída del Muro se daba paso a la incorporación de los cuatro *lander* orientales en la República Federal. Alemania unificada se convertía en la primera potencia continental, aunque mermada en su dimensión militar. Entonces, como en la Guerra Fría, la Alianza resultaba ser el mejor medio para controlar, “*germans down*”, las posibles tendencias hegemónicas del gobierno de Berlín¹¹.
- La Alianza parecía también ser un **instrumento útil para resolver la relación con los estados que se liberaban del yugo soviético o que ganaban la independencia** tras la descomposición de la segunda superpotencia. Cambios tan bruscos en la geografía política europea, del Cáucaso y de Asia Central conllevaban graves riesgos para la seguridad común, que convenía encauzar de la mejor manera. La Alianza permitía una aproximación desde una posición de fuerza que, como el tiempo demostró, resultó de gran utilidad.
- **Rusia** no era la Unión Soviética, sino la prueba de su fracaso. Aún así continuaba siendo un estado con vocación imperial y dotado de una capacidad nuclear extraordinaria. De nuevo los europeos no tenían un instrumento alternativo a la Alianza para resolver el establecimiento de unas nuevas relaciones con los dirigentes de Moscú.

Decidida la continuidad de la Alianza se hacía urgente su **adaptación al nuevo entorno**. Con carácter de urgencia se aprobó el Nuevo Concepto Estratégico de 1991, que reconocía la no existencia de amenazas pero sí de riesgos a la seguridad común, asumía una concepción más amplia del concepto seguridad y hacía especial hincapié en la gestión de crisis y prevención de conflictos. Sin embargo, faltaba perspectiva histórica para afrontar una auténtica revisión estratégica. La Unión Soviética todavía existía y faltaban algunos meses para que se aprobara el Tratado de Maastricht. Desde un primer momento se supo que en breve habría que reformarlo, incluyendo temas que caracterizaron las relaciones transatlánticas durante la década de los noventa.

Con la desaparición del Pacto de Varsovia, un conjunto de estados de Europa Oriental dejaban de ser enemigos para pasar a ser **candidatos a formar parte de la Alianza**. Para ellos la recién adquirida independencia implicaba la exigencia de su garantía frente a Rusia, su amenazante vecino. La Alianza era su destino natural, recuperando su identidad europea y asegurando el compromiso norteamericano. Era el mejor homenaje que se le podía hacer, precisamente cuando se ponía en duda su propia existencia. En la Alianza no todos coincidían en cómo afrontar esta demanda de ingreso. A favor de primar una rápida y numerosa ampliación se esgrimían argumentos como:

¹¹ GOMPERT, David C. “Introduction: a partner for America” en GOMPERT, David C. & LARRABEE, F. Stephen eds. *America and Europe. A partnership for a new era*. New York. Cambridge University Press & RAND, 1997. Pág. 4.

- Era un objetivo esencial de la OTAN, entendida en esas circunstancias como un instrumento de penetración en el hasta entonces ámbito soviético, con la intención de contener la influencia rusa y ganar presencia. Un proceso paralelo al que, con la valiosa colaboración de Turquía y de la propia Alianza, se llevaría a cabo en el Cáucaso y Asia Central. No había plena confianza en que Rusia lograra imponer un sistema parlamentario y sí temor a que corrientes nacionalistas lograran hacerse con el poder y trataran de recuperar, en mayor o menor medida, el imperio perdido. Consolidando la presencia de la Alianza en estos estados, con toda su capacidad disuasoria, se evitarían tentaciones hegemónicas.
- Al aumentar el número de miembros la Alianza se hacía más fuerte, su prestigio crecía y con él su capacidad de disuasión e intimidación.
- Estos países tenían que hacer frente a una difícil transición hacia la economía de mercado y la democracia. Muy pocos tenían una tradición liberal y, aún estos, habían vivido demasiado tiempo bajo gobiernos dictatoriales como para confiar en que fueran capaces de conseguirlo. Dándoles entrada en la Alianza primero, y cuando fuera posible en la Unión Europea, se les ayudaría a consolidar sus procesos de transición evitando zonas de inestabilidad que podrían causar graves problemas a la seguridad europea. La historia del período de entreguerras estaba bien presente entre los responsables de la diplomacia en aquellas fechas.
- De la misma forma que el ingreso de Alemania en la Alianza había favorecido la reconciliación entre los estados europeos, el ingreso de nuevos miembros facilitaría la resolución por medios pacíficos de las diferencias que pudieran existir o surgir, evitando los conflictos bélicos que habían caracterizado la historia europea.
- Los ciudadanos de Europa Oriental habían llevado la peor parte en la historia de los últimos cuarenta años. Era justo que los privilegiados hicieran un sacrificio y se esforzaran en acelerar su incorporación a las instituciones regionales. El proyecto europeo lo era de todo el continente, no de solo una parte. Había llegado el momento de darle sus dimensiones correctas.
- Los estados de Europa Oriental eran más pronorteamericanos que los restantes. Para ellos era la potencia que representaba los valores que admiraban, quien se opuso a Moscú, quien defendió Berlín y dio cobijo a muchos refugiados. La Alianza no era sino el vínculo con Estados Unidos, para ellos más necesario por su proximidad e histórico temor a Rusia. Una Alianza ampliada permitiría un más cómodo liderazgo norteamericano.

Por el contrario, otra corriente defendía una ampliación más lenta y limitada con argumentos como:

- El principal problema de seguridad en Europa era encontrar un acomodo con la nueva Rusia, un estado más pequeño y débil que la antigua Unión Soviética, con graves problemas económicos, una transición a la democracia con muchas dificultades y altísimos niveles de corrupción... pero con capacidad nuclear, unas importantes Fuerzas Armadas, un sentimiento nacional ofendido y el deseo de

recuperar influencia política sobre los estados colindantes. Incorporar antiguos estados de su ámbito de influencia o repúblicas que formaron parte de la Unión Soviética suponía una humillación o una agresión al pueblo ruso. Los intereses de seguridad europeos aconsejaban subordinar los derechos de los estados peticionarios a establecer unas buenas relaciones con Rusia, que contuvieran las tendencias nacionalistas y autoritarias y favorecieran la transición hacia la democracia.

- La Alianza era un sistema de defensa colectiva entre estados democráticos para combatir amenazas externas. Con la incorporación de nuevos miembros sin tradición parlamentaria se estaba asumiendo un alto riesgo de que estallaran crisis en su propio seno. Lo recomendable era dejar pasar el tiempo, permitir que cada estado evolucionara paulatinamente y, cuando la situación estuviera madura, invitar a aquellos que ofrecieran las suficientes garantías.
- La entrada de nuevos miembros en condiciones económicas precarias y con Fuerzas Armadas anticuadas y necesitadas de reformas en profundidad suponía un aumento de los gastos comunes, con inmediata repercusión en las aportaciones de cada miembro. Era, por lo tanto, recomendable espaciar el proceso de ampliación.
- El interés de Estados Unidos por incorporar nuevos miembros fue considerado por algunos como un medio para reforzar su liderazgo. Los recién llegados mantenían posiciones más pronorteamericanas y menos europeístas, con su presencia en el Consejo Atlántico las voces más críticas perderían presencia.

No es este el lugar para analizar en detalle el debate sobre el *enlargement*, que ha producido miles de páginas. Nos limitaremos al efecto que tuvo sobre las relaciones transatlánticas. Con carácter general podemos afirmar que Estados Unidos, siguiendo su tradicional política europea, trató de integrar al mayor número posible de estados, abandonando esta posición. Por el contrario, los estados europeos tendían a adoptar posiciones más conservadoras, reflejando así una serie de preocupaciones que se fueron haciendo más presentes según pasaba el tiempo: el miedo a que la Alianza fuera perdiendo contenido defensivo, a que Estados Unidos se sintiera liberado de la carga europea y actuara en clave “unilateral”¹².

¹² La posición de Estados Unidos, el estado miembro que más defendió la ampliación, quedó recogida en un conjunto de textos oficiales. Entre ellos podemos destacar: *Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organization: Rationale, Benefits, Costs and Implications*. Washington D.C. Released by the Bureau of European and Canadian Affairs. U.S. Department of State. February 24, 1997; *Questions and Answers about NATO Enlargement*. Prepared by the Bureau of European and Canadian Affairs. U.S. Department of State. August 15, 1997; ALBRIGHT, Madeleine K. *NATO Expansion: Beginning the Process of Advice and Consent. Statement before the Senate Foreign Relations Committee*. Washington. Released by the Office of the Spokesman. U.S. Department. October 7, 1997; ALBRIGHT, Madeleine K. *NATO Enlargement. Statement before the Senate Appropriations Committee*. Washington D.C. Released by the Office of the Spokesman. U.S. Department of State. October 21, 1997. Análisis interesantes en ANDERSON, James H. “Answering Senate Questions about NATO Enlargement” *The Heritage Foundation Background* n° 1154 (February 2, 1998) KAY, Sean “The “New NATO” and the Enlargement Process” *European Security* Vol. 6, n° 4 (Winter, 1997) Págs. 1-16; ASMUS, Ronald D. “Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War” en GOMPERT, David C. & LARRABEE, F. Stephen eds. *America and Europe. A partnership for a new era* Cambridge. Cambridge University Press, 1997. Págs. 19-50; HOPKINSON, William “Enlargement: a New NATO” *Chaillot Papers* n° 49 (October, 2001) 100 págs.; ROTFELD, Adam Daniel *The New Security Dimensions. Europe*

La caída del muro de Berlín y el debate sobre la ampliación fueron unidos a otro hecho relevante en la historia reciente europea que tendría importantes efectos sobre las relaciones transatlánticas: el reto de **dotar a Europa de una política de seguridad propia**. El proceso de unificación europea continuaba avanzando y se preparaba para un paso enorme: la moneda única. “Gigante económico pero enano político” el viejo continente asumía la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación de sus políticas de seguridad y de defensa, para poder hacer valer sus intereses, en especial ante Estados Unidos. Las reformas de la UEO, los Tratados de Maastricht, primero, y Amsterdam, después, la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común eran exponentes de una política europea que debía tener efectos en la propia Alianza.

“Our objective has been quite simple. We want to strengthen the ability of the European Union to pursue foreign policy objectives. To give the European Union a place in international affairs worthy of its size, experience and economic strength. Europe is a continent of 370 million people, but our collective foreign policy voice can to some on occasion seem little more than a confused whisper”¹³

Paralelamente, la desaparición de la amenaza soviética suponía una pérdida de interés norteamericano por Europa. Para Washington, la Alianza era un activo a mantener, pero no tenía sentido continuar considerando Europa como el objetivo central de su acción exterior ni, por lo tanto, cubrir con dinero del contribuyente norteamericano la falta de voluntad europea en gastar lo necesario en defensa. El compromiso norteamericano se diluía y los europeos se encontraban ante la necesidad de dotarse de una política de seguridad y defensa. En la mejor tradición continental se empezó por “diseñar arquitecturas” y crear comités. A la reformada Unión Europea Occidental primero, y Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea después, se sumó la Identidad de Defensa y Seguridad Europea en la Alianza. Si uno de los problemas fundamentales era la falta de gasto en defensa, ¿qué sentido tenía duplicar estructuras? Sin embargo, dada la precariedad institucional, la escasez presupuestaria y la importancia del *linkage* con Estados Unidos, todos ellos consideraban a la Alianza como un valioso activo a preservar.

Las relaciones transatlánticas habían entrado en una fase compleja, caracterizada por las posiciones contradictorias, la falta de confianza y las mutuas recriminaciones. Estados Unidos siempre había defendido una Europa unida y fuerte y, en las nuevas circunstancias, quería disminuir sus compromisos. Sin embargo, la idea de que la Unión Europea tuviera una política exterior y de defensa propia produjo indignación y enfado en la comunidad estratégica norteamericana, que veía peligrar su liderazgo, no entendía la pasión europea por el “diseño de arquitecturas” o la creación de comités y temía, con fundamento, que el poco y mal invertido presupuesto en defensa no sólo no se incrementara sino que se perdiera en estériles burocracias.

after the NATO and EU Enlargement. Stockholm. SIPRI, 2001. 151 págs.; SZAYNA, Thomas S. *NATO's Further Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*. Santa Mónica. Rand, 2001. 165 págs.

¹³ ROBERTSON MP. Rt. Hon. George “The Alliance and Military Capabilities for European Security” *NATO 50th Anniversary Conference* London. Royal United Services Institute RUSI, March, 1999. Pág. 4.

El principal problema era cómo compatibilizar el conjunto de instituciones presentes no habiendo presupuesto para desarrollarlas. La solución llegó de Washington. Donde el presidente Clinton

“... embraced the idea of a stronger ESDI, seeing it as a means of addressing traditional concerns in the United States about insufficient burdensharing on the part of the Europeans members of the Alliance. But the President argued that, for ESDI to work, it would need to be based on the concept of “separable but not separate” European capabilities. By avoiding a wasteful duplication of defense structures, a “separable but not separate” ESDI would be the best way to preserve the transatlantic link”

“Implicit in the President’s approach was the reaffirmation of the view (...) that U.S. and European interest remained linked (...) He felt, therefore, that it was essential to avoid creating the impression that the United States would not “be there” when major threats emerged. He also wanted to refute the notion that NATO, because of the United States’ preponderant role, somehow served as a barrier to the assumption of greater responsibility by its European members”¹⁴

La diplomacia norteamericana lograba reconducir el debate y asumía la posibilidad de que se realizaran misiones exclusivamente europeas, cuando Estados Unidos no percibiera sus intereses afectados. En la cumbre atlántica de enero de 1994 se aprobó la propuesta americana y se adoptó el concepto de *Combined Joint Task Forces*, aunque sería en la cumbre de Berlín, en 1996, cuando comenzó a desarrollarse. Sin embargo, el llevar a la práctica estos nuevos principios no resultó fácil. Se hizo evidente la tendencia burocrática a duplicar estructuras, que no respondía a la presión francesa por lograr una defensa exclusivamente europea sino a la propia coherencia del desarrollo institucional. Los recelos norteamericanos anteriores a estos acuerdos, mezcla de arrogancia imperial y de rencor ante una histórica falta de responsabilidad europea, continuaron, alimentados por los problemas que surgían con su aplicación. Para encauzar el proceso la Administración norteamericana presentó sus tres “des”: evitar el *decoupling* de la seguridad europea respecto de la norteamericana, que no se produjeran situaciones de *duplication* de esfuerzos o capacidades y, por último, que el nuevo pilar europeo no supusiera *discrimination* de otros estados miembros que no formaran parte de la Unión Europea. Poco tiempo después las “des” mudaron en “ies”, aunque el sentido se mantenía. Lord Robertson proponía la *indivisibility* del vínculo trasatlántico, la *improvement* de las capacidades y la *inclusiveness* de todos los estados miembros. Bajo estas nuevas coordenadas el trabajo continuó no sin dificultad, pero los problemas de fondo continuaban: Estados Unidos no entendía que para los europeos fuera más importante diseñar un pilar propio que mejorar sus capacidades, para los europeos la falta de sensibilidad norteamericana a sus demandas eran ejemplo de arrogancia y unilateralismo. En palabras de Kissinger:

“... the emphasis of the European Force so far has been on autonomy rather than on increasing military capabilities. If one of the motivations for the European Force is to reduce the sense of relative impotence inspired by the high-tech American military establishment, how can that be reconciled with the shrinking defense budgets of almost all the European countries? If

¹⁴ VERSHBOW, Ambassador Alexander “ESDI in the Atlantic Alliance” *Western European Colloquy on the European Security and Defense Identity* May 4, 1998. Págs. 1 y 2.

existing defense budgets are maintained or reduce, funds for the European Force will necessarily have to come out of projected NATO budgets”¹⁵.

El debate sobre el pilar europeo se confundía con otro de mayor tradición en las disputas trasatlánticas: **las capacidades de defensa**. Como he señalado anteriormente, los estados europeos incumplieron conscientemente sus obligaciones sobre dotaciones de unidades convencionales para evitar un conflicto de estas características en el Viejo Continente, descansando en la disuasión nuclear norteamericana el grueso de la política de defensa. Este particular chantaje tuvo efectos muy nocivos sobre la propia defensa europea. Los presupuestos no crecieron en la cantidad debida, consolidándose unas proporciones de gasto en defensa bajas, pero que aparentaban ser suficientes. Al ceder las responsabilidades del liderazgo a una potencia no europea involuntariamente se fue perdiendo la conciencia de la necesidad de una política de defensa realista. Al caer el muro de Berlín y descomponerse la Unión Soviética nuevas circunstancias dificultaron aún más un incremento del gasto en defensa. Sin una amenaza objetiva y con la perspectiva de vagos “riesgos” era difícil convencer a la ciudadanía de la conveniencia de aumentar unos presupuestos que habían sido capaces de contener a la Unión Soviética. En esas fechas toda Europa tenía que hacer frente a la crisis financiera del estado de bienestar. Los servicios sociales habían crecido en exceso y era necesario realizar recortes impopulares, a parte de mejorar su propia gestión. Aumentar el gasto en defensa cuando se reducen las prestaciones sociales sólo es posible si la percepción de amenaza es muy alta y ese no era el caso. El reto de establecer una moneda única en Europa exigía de sus estados miembros una política de contención del gasto público, pues de otra manera su valor se resentiría en los mercados. Nuevos recortes en las prestaciones sociales alejaban, aún más, la posibilidad de reequilibrar el gasto en defensa. Pero, por encima de todo, la clase política no percibía la urgencia o gravedad del problema. No había amenazas y, llegado el momento, Estados Unidos correría con el peso de las operaciones.

Mientras tanto en Estados Unidos comenzaba lo que se dio en llamar “Revolución de los Asuntos Militares”. Durante las últimas décadas se habían realizado importantísimos avances en el terreno de la ingeniería, que comenzaban a aplicarse en la industria de defensa. Su efecto fue más allá de la mejora de prestaciones, provocó una revolución estratégica, al afectar la dirección de las operaciones¹⁶. Este proceso, especialmente patente en las tecnologías de la información, se desarrollaba al mismo tiempo que los europeos reducían sus presupuestos. Los norteamericanos, conscientes de que la defensa de sus intereses requería de unas Fuerzas Armadas adaptadas al nuevo entorno estratégico, mantuvieron una proporción de gasto en defensa superior; realizaron cambios en el diseño de la Fuerza, potenciando su movilidad y capacidad de despliegue en teatros distantes; sus sistemas de armas fueron mejorados a la espera del cambio en profundidad que la Reforma de los Asuntos Militares acabará provocando en el medio plazo.

El contraste entre la falta de sensibilidad e inversión europea, de una parte, y la preocupación y los avances tecnológicos norteamericanos, de otra, acabó produciendo la crisis más importante en la historia de la Alianza. El temido *decoupling* no se produjo finalmente por la creación de un pilar europeo, que fracturara la cohesión de la Alianza, sino

¹⁵ KISSINGER, Henry A. *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st. Century*. New York. Simon & Schuster, 2001. Pág. 59.

¹⁶ El Departamento de Defensa norteamericano ha recogido su visión oficial sobre esta revolución en varios documentos públicos. En especial ver *Joint Vision 2020*. Washington. Department of Defense, 2000.

por el abismo que se abrió entre los niveles tecnológicos de las Fuerzas Armadas europeas y las norteamericanas, hasta el punto de poner en duda su “interoperabilidad”. A pesar de las continuadas llamadas de atención por parte de Washington¹⁷, de la constitución de la Iniciativa de Capacidades de Defensa, como programa fundamental de la Alianza dirigido a salvar las alarmantes distancias ya patentes, o la insistencia de Lord Robertson de hacer de este tema la prioridad de su mandato como secretario general, nada se hizo para evitarlo. En la II Guerra del Golfo se evidenció que sólo el Reino Unido estaba en condiciones de enviar unidades de tierra profesionalizadas y dotadas de nuevas tecnologías. En Bosnia y, muy especialmente, en Kosovo se puso de manifiesto el desnivel tecnológico entre la Fuerza Aérea norteamericana y buena parte de los aliados europeos, hasta llegar a convertir un esfuerzo conjunto en un obstáculo para el desarrollo de las operaciones. La carencia de sistema de comunicaciones modernos, visión nocturna o misiles guiados por láser obligaba a los pilotos a volar a baja cota, asumiendo riesgos inaceptables para el mando norteamericano.

“Kosovo underlined the need, stressed by our leaders in Washington last April, for military forces that are mobile, flexible, survivable, sustainable, and capable of operating effectively together. Kosovo demonstrated that there is a wide gap between U.S. and European military capabilities”¹⁸

Las crisis balcánicas han supuesto un hito en la historia reciente de la Alianza. Desde un principio fueron consideradas desde Estados Unidos como ajenas a sus intereses nacionales y, por lo tanto, ejemplo de acción exclusivamente europea. Era el momento de que los europeos resolvieran solos un problema que sólo a ellos afectaba. El resultado es de todos conocido: faltó voluntad, liderazgo y medios y sobró protagonismo nacional. Estados Unidos se vio arrastrada a un conjunto de intervenciones no deseadas que pusieron sobre la mesa el núcleo básico de la disputa trasatlántica. Europa exigía tener un perfil propio en la Alianza pero llegado el momento no asumía su carga de responsabilidad y no afrontaba la resolución de crisis locales, en parte por haber invertido poco y mal en defensa. Esa dejación arrastraba a Estados Unidos a un conflicto ajeno a sus intereses en razón de la solidaridad atlántica, solidaridad que los norteamericanos no encontraban en Europa cuando se trataba de defender sus intereses en Oriente Medio¹⁹.

“It is this contradiction that contains the central weakness of the new strategic bargain. It is as if Europe is heading at full speed in two opposite directions: one direction towards unifications and independence and the other toward becoming even more dependent on the United States for its security”²⁰

En el cargado ambiente creado por las crisis balcánicas y en la antesala del inicio de las hostilidades en Kosovo la Alianza tuvo que hacer frente a la renovación de su Concepto Estratégico. Su negociación permitió poner, una vez más, de manifiesto las distintas perspectivas existentes a cada lado del Atlántico. No hubo desacuerdo sobre los temas

¹⁷ Para conocer la posición norteamericana sobre cómo la Alianza debía evolucionar para adaptarse al nuevo entorno estratégico ver, por ejemplo, COHEN, William (Secretary of Defense) *Shaping NATO to meet the Challenges of the 21st Century (Remarks to the Defense Planning Committee, June 11, 1998)* Brussels. NATO Press Office, June 11, 1998.

¹⁸ TALBOTT, Strobe (Deputy Secretary of State) *The State of the Alliance (Address at the North Atlantic Council, Brussels December 15, 1999)* U.S. State Department, January 5, 2000.

¹⁹ HOLMES “U.S. – European...” Pág. 3.

²⁰ HOLMES “U.S. – European...” Págs. 3-4.

fundamentales, como el mantenimiento del principio de defensa colectiva o la necesidad de proyectar seguridad en su entorno, actuando sobre crisis cuyo desarrollo pudiera derivar en amenazas para la seguridad común. Tampoco sobre nuevos retos a los que habría que enfrentarse de forma común, como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la proyección de seguridad más allá del ámbito de la Alianza o la necesidad de actuar sin el previo aval del Consejo de Seguridad. El problema no estaba en el plano del análisis sino en el de su desarrollo. Europa desconfiaba de Estados Unidos, porque temía verse arrastrada por la potencia hegemónica a actuaciones supuestamente ajenas a sus intereses. Así, la denuncia de que un estado colaboraba con una organización terrorista, o que desarrollaba programas de construcción de armas de destrucción masiva, pudiera ser justificación para que el gobierno norteamericano movilizara a la Alianza en una campaña militar, sin el respaldo de una resolución del Consejo de Seguridad y fuera del área territorial establecida por el Tratado de Washington, encendía en las capitales europeas todas las alarmas. En un caso semejante no podríamos hablar de que los intereses objetivos de las partes fueran diferentes; es más, la amenaza resultante podría tener mayor incidencia sobre territorio europeo por su proximidad. Lo que sí era evidente es que había distintas percepciones. Para comprender la posición europea, caracterizada por el recelo y un reflejo conservador de no cambiar en exceso lo establecido, hay que tener en cuenta dos elementos:

- **El umbral de tolerancia de riesgo.** Por razones históricas los europeos consideramos como normal que nuestro territorio sea el escenario de guerras. Así ha sido durante siglos y, aunque todos sentimos horror con sólo pensar que pueda volver a ocurrir, tenemos asumido que así continuará siendo. Este hecho de carácter cultural, en el sentido antropológico del término, condiciona nuestras políticas exterior y de defensa. Los europeos estamos dispuestos a asumir mayores niveles de riesgo y, consiguientemente, estamos menos inclinados a realizar acciones preventivas. Este no es el caso de Estados Unidos, cuya ciudadanía no ha sufrido la invasión de ejércitos extranjeros y cuyos campos no han sido testigos de más batallas que las provocadas por ellos mismos. El pensamiento estratégico norteamericano está marcado por la preocupación de evitar la amenaza en un nivel muy superior que sus equivalentes europeos, como veremos de nuevo en páginas posteriores.
- **El síndrome del protectorado.** Los estados europeos protagonizaron durante siglos las relaciones internacionales, asumiendo una indiscutible hegemonía mundial. Sus ciudadanos entendían la presencia de sus funcionarios y de sus ejércitos en territorios lejanos como un hecho normal. El que la defensa de los intereses del estado, a muchos kilómetros de la metrópoli, se resolviera mediante el uso de la fuerza no planteaba ningún problema de concepto, cosa distinta eran los efectos de su resultado sobre la política interior. El escudo de seguridad que Estados Unidos proyectó sobre Europa Occidental desde 1949 ha modificado la percepción que los europeos tenemos de la política internacional. Al descargar sobre otro la responsabilidad primera de la defensa del viejo continente nuestra percepción se ha hecho más teórica y menos realista. Criticamos a Estados Unidos por actuar como las grandes potencias europeas lo hacían décadas atrás, cuando sobre ellas recaían graves responsabilidades internacionales. A esta falta de realismo habría que añadir un reflejo crítico que tiene su origen en el rechazo, más o menos inconsciente según las personas o grupos, del protectorado. La humillación de depender de la voluntad de Washington genera una reacción

crítica que se pone de manifiesto en declaraciones despectivas sobre la política norteamericana, pero que apenas pueden ocultar la impotencia y contradicción de sus propias posiciones.

Los años noventa fueron testigos de la asunción, por parte de la ciudadanía y la clase política norteamericana, de su condición de única gran potencia global, lo que se ha dado en llamar **“Hiperpotencia”**. Habían ganado la Guerra Fría, ningún otro estado estaba en condiciones de disputarles la hegemonía, sus Fuerzas Armadas podían proyectar sus capacidades a cualquier punto del planeta y estados de todos los continentes buscaban su ayuda o protección. En este contexto se hicieron más patentes corrientes **unilateralistas** en el debate político norteamericano y actos concretos fueron interpretados en Europa en este mismo sentido. Para comprender el significado de este término conviene tener en cuenta que:

- Ningún estado tiene una política unilateral. Si utilizamos este término en contraste con multilateral estaremos haciendo referencia a la tendencia de un estado a tratar de resolver los conflictos que le surjan con la menor presencia de organismos internacionales. Si lo usamos en contraposición a bilateral nos referimos a que una de las partes tiende a actuar sin acuerdo de la otra.
- Estados Unidos es un país democrático en el que el debate político se desarrolla con gran intensidad. Mientras el Partido Demócrata tiende a valorar más positivamente el papel de los organismos internacionales, en el Partido Republicano, en especial en estos últimos años, ha crecido un estado de opinión muy crítico respecto de estas instituciones.

En los años noventa coincidió un ejecutivo demócrata con un legislativo de mayoría republicana, y de la tensión entre ambos resultaron actos de gobierno que fueron considerados como unilaterales por los europeos. Sin embargo, si analizamos algunos de estos casos concretos encontramos que la realidad es algo más compleja y que no es sólo explicable por la tensión unilateral vs multilateral. En la negativa del Senado norteamericano a librar las **cantidades adeudadas a la ONU**, en contra de la posición mantenida por el Presidente, había una voluntad obstruccionista del Partido Republicano y, muy significativamente, de algunos senadores²¹.

En la negociación sobre **el Protocolo de Kyoto** para la protección del medio ambiente de nuevo encontramos una profunda división entre la clase política, primando finalmente los intereses empresariales, de los que se hizo portavoz el Partido Republicano. En este caso podemos hablar de unilateralismo por la falta de solidaridad con los esfuerzos realizados por los restantes estados.

La negativa norteamericana a firmar **el Protocolo de Verificación complementario a la Convención sobre Armas Biológicas**, catalogada igualmente como ejemplo de unilateralismo, presenta coincidencias con lo ocurrido en Kyoto. Estados Unidos

- apoyó la Convención y la elaboración de un Protocolo de Verificación,

²¹ SHENON, Philip “Senate Backs U.N. Payment, but More Hurdles Remain” *The New York Times* June 23, 1999.

- consideró insuficientes los mecanismos arbitrados para asegurar el éxito de las inspecciones,
- juzgó que exponía en exceso las investigaciones de centros universitarios y empresas al robo de patentes.²²

Parece claro que el elemento determinante fue la presión de los sectores empresariales, de los que el Partido Republicano, en general, y las administraciones de ambos presidentes Bush, en particular, han sido fieles representantes. Aunque el Protocolo fuera imperfecto suponía un paso adelante y gozaba de una gran respaldo. La postura norteamericana fue un claro ejemplo de unilateralismo.

El debate sobre **el Tribunal Penal Internacional** presentó mayor complejidad²³:

- De nuevo se produjo un enfrentamiento entre el Presidente, a favor, y los republicanos, contrarios.
- Unos y otros coincidían en la crítica a las posiciones europeas, que incapaces de resolver crisis militares empujaban a los norteamericanos a afrontarlas, para luego someterlos al imperio de la ley internacional²⁴.
- En la misma línea, dejaban constancia de la aproximación en exceso teórica y/o retórica de los europeos a las realidades del ejercicio del poder, efecto del “síndrome del protectorado” al que antes me he referido:

“In fact, we wish that everyone in Rome who was such a strong advocate for a permanent international criminal court for the future would show more resolve and commitment to helping us today to bring to justice the perpetrators of genocide, crimes against humanity, and serious war crimes in our own time. Lofty rhetoric about justice in the future lacks credibility if we are not prepared to establish, or to strengthen, credible institutions of international justice today”²⁵

- La mayoría republicana, en una actitud claramente antimultilateral, rechazó la sola existencia de un Tribunal Internacional con autoridad sobre sus ciudadanos. Sólo los tribunales norteamericanos podrían tener esa competencia.

²² OLSON, Elizabeth “Geneva Push on Biological Arms Accord” *International Herald Tribune* April 25, 2001; LOEB, Vernon “U.S. to Oppose a Plan for Enforcing the 1972 Germ Warfare Treaty” *International Herald Tribune* July 23, 2001; GORDON, Michael “U.S. Finds Itself at Odds With Allies Over Enforcing Germ Warfare Treaty” *International Herald Tribune* July 25, 2001.

²³ Para un análisis técnico de la posición norteamericana durante la Administración Clinton ver SCHEFFER, David *International Criminal Court: The Challenge of Jurisdiction (Address at the Annual Meeting of the American Society of International Law. Washington D.C., March 26, 1999)* U.S. Department of State March 26, 1999.

²⁴ GALÁN, Lola “Estados Unidos advierte que el Tribunal Penal Internacional resulta “inaceptable”. Desacuerdo entre los principales países en vísperas del final de la conferencia de Roma” *El País* 16 de julio de 1998; RODRÍGUEZ, Pedro “Clinton decide respaldar la creación del Tribunal Penal Internacional” *ABC* 2 de Enero de 2001.

²⁵ SCHEFFER *International...* Pág. 3

Caso complejo fue también el del **Tratado sobre Prohibición de Pruebas Nucleares**. Negociado por la Administración Clinton, se trataba de limitar el avance de las tecnologías nucleares en uso dentro de la lógica de las estrategias de control de armas. Contaba con el apoyo de Europa y Rusia, que valoraban el Tratado como un paso adelante en el combate contra la proliferación. Su fracaso, por lo tanto, pondría en evidencia la escasa voluntad de Estados Unidos y animaría a terceras potencias a avanzar en el desarrollo de armas nucleares²⁶. El Senado, de mayoría republicana, no fue suficientemente informado ni se contó con su colaboración²⁷. Llegado el momento se impusieron los criterios defendidos por la mayoría de la comunidad estratégica, en parte coincidentes con los postulados republicanos²⁸.

- La tecnología de las cabezas nucleares debería evolucionar en relación con los cambios en el entorno estratégico, pero el Tratado impediría tener un conocimiento preciso de su estado.
- Favorecía a los no signatarios, que estrecharían su distancia tecnológica respecto de Estados Unidos.
- No era posible la verificación.

Los europeos se sintieron despreciados y consideraron el rechazo al Tratado como un acto de unilateralismo. En realidad fue un error de la Administración Clinton el avanzar en una dirección que no era compartida por la mayoría de los senadores y sin mantener la necesaria coordinación con ellos. Criterios técnicos bien fundados aconsejaron el rechazo del Tratado y el cambio de política: de la negativa a realizar pruebas se pasó a primar la reducción de cabezas.

El impacto en las relaciones trasatlánticas del debate sobre la construcción de un sistema de defensa antimisiles, la *National Missile Defense*, sucesora de la Guerra de las Galaxias de la época Reagan, tuvo semejanzas con el caso anterior. La Guerra Fría había finalizado y Estados Unidos y Rusia no eran enemigos. Si ya no había amenaza nuclear, el Tratado Antimisiles Balísticos ya no tenía sentido. Era una garantía de mutua vulnerabilidad nuclear dirigido a evitar que no pudiera desatarse un ataque de estas características. Pero esa vulnerabilidad podía ahora ser aprovechada por un tercero para atacar a Estados Unidos. El poner fin a ese “agujero” mediante la instalación de un sistema antimisiles se convirtió en una prioridad para demócratas y republicanos²⁹. En Europa³⁰, por el contrario, se consideraba que el Tratado ABM era una garantía de estabilidad, por varias razones:

²⁶ CHIRAC, Jacques & BLAIR, Tony & SCHROEDER, Gerhard “The Test Ban Treaty Needs American Ratification” *International Herald Tribune* October 9-10, 1999; HEISBOURG, François “A Shotgun Vote That Could Reverberate Around the World” *International Herald Tribune* October 18, 1999.

²⁷ PERLEZ, Jane “Treaty Failure Bodes Ill For Clinton’s Next Goals” *International Herald Tribune* October 10, 1999.

²⁸ BROAD, William J. “Washington in War of Words on Policing Nuclear Test Ban Treaty” *International Herald Tribune* October 11, 1999; KAISER, Robert G. “In Debate Over Atomic Test Ban Pact, Same Goal, Different Paths” *International Herald Tribune* October 14, 1999.

²⁹ BUSH, George W. *Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University, May 1, 2001* Washington. The White House, Office of the Press Secretary, May 1, 2001.

³⁰ Un buen reflejo de la tensión que produjo en las relaciones trasatlánticas en FICHETT, Joseph “Washington’s Pursuit of Missile Defense Drives Wedge in NATO” *International Herald Tribune* February 15, 2000.

- Había funcionado bien y tranquilizaba a Rusia, que padecía una crisis de identidad por la pérdida de su condición imperial.
- La Defensa Nacional Antimisiles suponía un nuevo avance tecnológico, que distanciaba aún más a Estados Unidos de Europa, reforzando su condición de Hiperpotencia.
- En caso de guerra, las posibilidades de que una acción de castigo recayera sobre Europa sería mayor, por la dificultad de sortear el sistema de defensa antimisiles norteamericano. Se invertía así el principio por el que se había constituido la Alianza –que Estados Unidos protegiera a Europa- y suponía un paso adelante en el temido *decoupling*³¹.

Para Washington Rusia no suponía un problema; si Europa estaba preocupada por el desnivel tecnológico debía aumentar su gasto en defensa, mejorar sus capacidades y dotarse de un sistema antimisiles; y, por último, el sistema antimisiles no suponía un desenganche estratégico con Europa porque, como ha señalado Kissinger:

“...they will recognize the absurdity of the proposition that an America totally vulnerable to nuclear attack from any direction is the best guarantee for Europe’s security. Common sense suggests that the opposite must be true. A United States that is totally vulnerable to nuclear attack is much more likely to shrink from fulfilling Alliance obligations. And these arguments apply as well to the defense of European territory against missile attack”³²

Como en el caso del Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares, no hubo unilateralismo, sino desencuentro. Estados Unidos actualizó su defensa ante el cambio del entorno estratégico mientras Europa trató de mantener un dispositivo literalmente anacrónico. Esa actitud conservadora trataba de ocultar el miedo a los cambios y a verse arrastrada por Estados Unidos; la impotencia para tomar medidas por su carencia de un marco institucional común, la falta de voluntad para dotarse de una auténtica política de defensa y de financiación para adquirir los medios técnicos necesarios. Hechos que se hicieron evidentes durante las crisis bélicas que se produjeron a lo largo de la década. Mientras Estados Unidos asumía la necesidad del empleo de la fuerza, Europa se parapetaba tras nuevos esfuerzos diplomáticos condenados al fracaso y liberaba su impotencia con críticas a la política de Washington.

La crisis.

El 11 de septiembre de 2001 los “riesgos” a los que se refería el Concepto Estratégico de la Alianza pasaron a convertirse en amenaza. Las incertidumbres sobre cómo sería el entorno estratégico después de la Guerra Fría se despejaron. La particular “Phoney War” que Occidente había vivido en la década de los noventa tocaba a su fin. El “Hiperterrorismo” islamista planteaba un reto a la seguridad común que exigía un cambio estratégico. El presidente Bush respondió a ese reto con la doctrina que lleva su nombre y que fue enunciada por él y por algunos altos cargos de su Administración en un

³¹ PERLEZ, Jane “U.S. Missile Plan Could Hurt Security Ties, European Says” *The New York Times* May 2, 2000; FIDLER, Stephen “EU recoils at Bush NMD plan” *Financial Times* April 25, 2001; STEPHENS, Philip “An umbrella against the world” *Financial Times* April 13, 2001.

³² KISSINGER *Does America...* Pág.68.

conjunto de intervenciones. Se declaraba la guerra al terrorismo, fuera cual fuese su ideología y el lugar en el que actuara, y a los estados que dieran algún tipo de apoyo a estos grupos; se reconocía que este nuevo conflicto podría durar décadas; que los campos de acción serían diversos -inteligencia, economía, diplomacia y acciones militares-; que no habría una coalición permanente, sino que las alianzas variarían según la acción y su localización; que las operaciones se extenderían contra estados que desarrollaran armas de destrucción masiva con la intención de utilizarlas o de cederlas a grupos terroristas para su posterior empleo.

Estados Unidos actuó con frialdad, evitó una respuesta inmediata y contundente para emplear tiempo en contrastar análisis con sus aliados en Europa, el mundo árabe y Asia. Sólo entonces desencadenó la Guerra contra Afganistán e inició el conjunto de operaciones conjuntas de muy distinto signo que vienen dando forma a la Guerra contra el Terrorismo.

Estados Unidos encontró en Europa toda la comprensión y solidaridad que podía esperar. En un ejemplo de esa comunidad de valores, que ha sido el elemento básico de cohesión de la Alianza más duradera y eficaz de la historia, los europeos sintieron como propios los horribles sucesos del 11-S. Las cadenas de televisión emitían una y otra vez las escalofriantes imágenes de los impactos sobre las Torres Gemelas, sin que la población dejara de sentirse conmovida e interesada.

La Alianza Atlántica, la entidad más representativa del vínculo trasatlántico, fue más allá. Por iniciativa de su secretario general, Lord Robertson, el Consejo Atlántico pasó a considerar la conveniencia de activar el art. 5º del Tratado de Washington, por el que “Las partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas (...) será considerado como un ataque dirigido contra todas las partes”. El art. 24º del Concepto Estratégico vigente, aprobado en Washington en abril de 1999, precisa la distinción entre ataque armado y terrorismo, indicando que en el primer caso debería aplicarse lo estipulado en los arts. 5º y 6º, mientras que para el segundo lo contemplado en el 4º, que hace referencias a consultas entre las Partes, que pueden ir seguidas de solicitud de determinadas ayudas. Lord Robertson insistió en la conveniencia de recurrir al art.5º, para manifestar el grado de solidaridad europea, beneficiaria de casi medio siglo de *Pax Americana*, con el pueblo estadounidense. Los europeos lo aceptaron, a pesar de la resistencia del gobierno de Washington, que ni lo había solicitado ni lo consideraba oportuno³³.

El apoyo europeo continuó manifestándose de muy distintas formas: aceptando el liderazgo norteamericano, asumiendo los principios de la Guerra Antiterrorista, avanzando en la coordinación y persecución de grupos islamistas, en Naciones Unidas y en la propia Alianza, aceptando como suficientes las limitadas pruebas que la Administración norteamericana pudo presentar para justificar la campaña afgana.

La aplicación del art. 5º del Tratado de Washington tuvo consecuencias negativas sobre las relaciones trasatlánticas. Al elevar más de lo necesario el listón del compromiso, los europeos asumían un papel relevante en el desarrollo de las operaciones militares. La sorpresa llegó cuando Estados Unidos rechazó su colaboración en la campaña afgana, con la sola excepción del Reino Unido que en esas fechas tenía un fuerte contingente en

³³ *La Alianza Atlántica y la Guerra Antiterrorista*. Madrid, Grupo de Estudios Estratégicos, 16 de noviembre de 2001. <http://www.gees.org/publicaciones/ap/ap18.html>.

la zona realizando maniobras³⁴. Tras la experiencia balcánica la Administración norteamericana consideraba una actuación conjunta como una complicación, que aportaba poco, dificultaba la conducción de las operaciones y abocaba a un número de bajas superior. La pérdida de “interoperabilidad” daba paso a una crisis diplomática sin precedentes. Más aún, autoridades norteamericanas explicaron que la guerra contra el terrorismo no requería de una alianza permanente, como había ocurrido con la Unión Soviética. Dado el carácter disperso de la amenaza, se organizarían coaliciones *ad hoc* para cada operación o campaña. Los europeos pasaban de ser los aliados por excelencia a ser uno más. El disgusto no dejaba de poner de manifiesto una de las muchas contradicciones de la política del viejo continente. Durante las negociaciones para aprobar el Concepto Estratégico de 1999 la diplomacia norteamericana había presionado para convencer a sus socios europeos de que asumieran una perspectiva global, puesto que los intereses de las partes estaban presentes en todo el planeta. Los europeos se habían resistido a dejarse arrastrar por el instinto imperial de Washington y habían reivindicado el carácter regional de la Alianza. Esa fue la interpretación que adoptó Washington tras el 11-S. Los estados europeos se sintieron humillados y las críticas contra el unilateralismo arreciaron. El desarrollo de los acontecimientos volvió a hacer patente, como en anteriores campañas militares, el creciente distanciamiento tecnológico entre americanos y europeos, una tendencia de efectos críticos sobre la pervivencia del vínculo trasatlántico. La inesperada rapidez con la que se consiguió derrotar al régimen talibán permitió corregir parcialmente esta sensación, al participar unidades europeas en labores de búsqueda de contingentes talibanes o de Al Qaeda y en la protección de la ciudad de Kabul y del embrionario nuevo gobierno.

De la misma forma que había ocurrido durante las crisis balcánicas, la humillación sufrida por los estados europeos derivó en un discurso europeísta. La Unión debía avanzar en la construcción de su segundo pilar para corregir el desnivel entre su condición de gigante económico y su limitada capacidad diplomática y militar. Sin embargo, y de forma muy sorprendente, apenas nada se hizo en este sentido.

El proceso para la constitución de una Fuerza de Reacción Rápida continuó adelante, como si las misiones Petersberg fueran el tipo de operación característica de la Guerra Antiterrorista. En un comportamiento clásicamente burocrático se optó por proseguir con los programas en marcha, en vez de asumir los condicionantes del nuevo entorno estratégico. Mientras la Fuerza de Reacción Rápida no estuviera plenamente operativa la Unión no estaba dispuesta a darse por enterada de los efectos del 11-S. Momento inaugural en que habría que reconocer su inadecuación. Esta falta de reacción se sumaba a la preocupante evolución de dos programas industriales íntimamente unidos al desarrollo del II Pilar: el A-400M y el Galileo. El resultado era la constatación de una ralentización de la Política Exterior y de Seguridad Común, en un momento especialmente delicado para definir el papel de Europa en el concierto internacional.³⁵

³⁴ “Allies firm up military roles” *Financial Times* October 4, 2001.

³⁵ SOTILLO, Alberto “Los quince aceleran los planes de Defensa Europea” *ABC* 12 de octubre de 2001; NICOLL, Alexander “European Union urged to forge defence identity” *Financial Times* November 16, 2001; BETTS, Paul “Take-off delayed by squabbles in the cockpit” *Financial Times* November 16, 2001; DEMPSEY, Judy “EU defence policy “needs reassessment” *Financial Times* November 20, 2001; PORTILLA, Alberto “Alemania paraliza el avión A400M, que le supone 3,3 billones a la industria europea” *ABC* 20 de noviembre de 2001; WILLIAMSON, Hugh “German order clears way for Airbus project to go ahead” *Financial Times* December 13, 2001; SOTILLO, Alberto “EE.UU. presiona a la UE para abortar su sistema de navegación por satellite” *ABC* 13 de diciembre de 2001; JAMES, Barry “U.S. Out

Las grandes potencias europeas reaccionaron en clave nacionalista³⁶, dejando atrás su retórica europeísta. Sólo unos pocos estaban en condiciones de tener una presencia digna en el campo de batalla afgano y trataron de jugar sus cartas. Una de las imágenes más patéticas y representativas de este capítulo de la historia europea fue la relativa a la cena que Tony Blair organizó en el 10 de Downing Street para preparar la participación en Afganistán. Invitó a Chirac y a Schroeder. Conocida la noticia, una tromba de llamadas desde el resto de las cancillerías europeas cayó sobre Blair exigiendo la oportuna invitación. Las potencias medias y pequeñas no aceptaban la formación *de facto* de un directorio continental y, mucho menos, no formar parte.

“Tony Blair has broken the first rule in European diplomacy. By convening and then extending a restricted “war council” in Downing Street, he has alienated small countries, offended the Brussels bureaucracy and lent an element of farce to efforts to forge a common European strategy in the Afghan crisis”³⁷

A la residencia del Premier británico fueron llegando jefes de estado o de gobierno de toda Europa, que apenas habían tenido noticia del evento horas antes, en una escena que emulaba la del camarote de los hermanos Marx. El embrollo se resolvió en la cumbre europea celebrada en el bruselense Palacio de Laeken, con la invitación general a participar en una fuerza que la presidencia belga presentó como europea, que la diplomacia británica matizó estaría formada por europeos entre otros y que nada tenía que ver con la Fuerza de Reacción Rápida, que actuaba bajo cobertura de Naciones Unidas, no de OTAN, y que estaría dirigida por el Reino Unido³⁸. Ante tal espectáculo cabe suponer el alivio de Estados Unidos al haber rechazado su colaboración en la fase primera de la campaña afgana.

Para los europeos, que habían vivido con preocupación y desánimo el papel de las instituciones continentales en la Guerra de Kosovo, la situación que estaban presenciando parecía confirmarles en dos prejuicios bien asentados: el unilateralismo norteamericano y la incapacidad europea por avanzar en la política exterior y de seguridad común, ante la tendencia estatista de sus miembros. El problema era mayor si se tenía en cuenta que tanto la Alianza Atlántica como la Unión Europea deberían afrontar sendos procesos de ampliación, poniendo a prueba sus mecanismos de toma de decisión y su cohesión, así como resolver sus relaciones con Rusia y Turquía. Tareas que en circunstancias normales implicarían una reforma en profundidad, pero que en el marco de la Guerra Antiterrorista parecían retos inalcanzables.

La percepción de que Estados Unidos actúa de forma unilateral está tan extendida en el viejo continente que llega a convertirse en un ejemplo de cohesión europea. Un mes antes del 11-S el 79% de los británicos, el 74% de los italianos, el 73% de los alemanes

of Line on Global Positioning, EU Says” *International Herald Tribune*, December 19, 2001; DOMBEY, Daniel “Double blow for Galileo satellite project” *Financial Times* February 7, 2002.

³⁶ MOÏSI, Dominique “Early winners and losers in a time of war” *Financial Times* November 19, 2001.

³⁷ BARBER, Lionel “Europe’s great powers break rank” *Financial Times* November 6, 2001.

³⁸ VINOCUR, John “Europe’s Leading Nations Use Afghan Crisis to Enhance World Role” *International Herald Tribune* October 12, 2001; YARNOZ, Carlos “Los Quince enviarán tropas a Afganistán” *El País* 15 de diciembre de 2001; VINOCUR, John “On Both War and Peace, The EU Stands Divided” *International Herald Tribune* December 15, 2001.

y el 85% de los franceses consideraban que Estados Unidos tomaba decisiones basadas exclusivamente en sus propios intereses, mientras que sólo el 14%, el 15%, el 18% y el 8%, respectivamente, creían que eran tenidas en cuenta las posiciones europeas. Problemas como el Protocolo de Kyoto; la denuncia del Tratado contra misiles balísticos y la construcción de un sistema de defensa contra misiles (National Missile Defense-Ballistic Missile Defense); el giro dado a la política seguida por la Administración Clinton hacia Korea del Norte; y el rechazo al Tribunal Penal Internacional están en la base de esta consideración³⁹.

Los enfrentamientos comerciales llenan con frecuencia los titulares, pero su efecto sobre la población es distinto. La subida de los aranceles para la importación de metal o la nuevas subvenciones a la agricultura son actos que atentan contra el discurso librecambista que llevó a Bush a la Presidencia y que Estados Unidos defiende en todo el mundo. En el primero parece haber una violación de los acuerdos establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio. En cualquier caso son ejemplos de hipocresía y de una política meramente electoralista. Las autoridades comunitarias han denunciado el incumplimiento de los acuerdos y el efecto negativo que la subida de los aranceles puede tener sobre la industria metalúrgica europea; pero no han puesto en duda la filosofía proteccionista. Por esa razón las críticas más duras han llegado desde los sectores conservadores norteamericanos, los que auparon a Bush a la presidencia. Las declaraciones de Pascal Lamy son más comprensivas que las del propio Secretario del Tesoro, Paul O'Neill, o que las páginas editoriales del *Wall Street Journal*. Allí no sólo se denuncian los incumplimientos sino las políticas y sus efectos nocivos sobre la propia agricultura y metalurgia nacional⁴⁰. Como en ocasiones anteriores, las disputas comerciales ocupan un papel importante en las relaciones trasatlánticas, pero no afectan a su núcleo central.

El problema fundamental que nos permite hablar de una crisis en la relación entre Estados Unidos y Europa, que pone en peligro el futuro del vínculo *-linkage-* entre ambas entidades, es la existencia de distintos valores en el análisis de la política internacional; lo que Robert Kagan ha denominado "Different philosophies of power"⁴¹, resultado de sus propias historias.

Para entender la posición europea debemos tener en cuenta:

- **Cansancio histórico.** Conceptos como *Realpolitik* o balanza de poder son inequívocamente europeos y hacen referencia a una forma de entender la diplomacia que fue evolucionando a lo largo de los siglos. Su máxima expresión llegaría con el desarrollo del colonialismo y con el estallido de las dos guerra mundiales.

³⁹ KNOWLTON, Brian "Bush Gets Low Marks in Europe" *International Herald Tribune* August 16, 2001.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, KRUGMAN, Paul "Testing his metal" *New York Times* March 8, 2002; MELLOAN, George "Caving in to 'Big Steel' Tarnished Bush's Image" *Wall Street Journal* March 12, 2002; POWELL, Charles "Let's Put Steel in Our Fight, Not Fight Over Steel" *Wall Street Journal* March 13, 2002; OLSEN, Elizabeth "Europe Presses U.S. on Steel Tariffs" *New York Times* March 20, 2002; "Secretary of State Rove" *Wall Street Journal* March 21, 2002; KELLER, Bill "The Soul of George Bush" *New York Times* March 23, 2002; ANDREWS, Edmund L. "Europe vs. United States in Steel War" *New York Times* March 26, 2002; MCKINNON, John D. "Bill Would End Tax Break That Violates Trade Pacts" *Wall Street Journal* May 1, 2002; "Down on the Farm Bill" *Wall Street Journal* May 7, 2002; IGNATIUS, David "Bush's politics of hypocrisy" *International Herald Tribune* May 18, 2002.

⁴¹ KAGAN, Robert "Different philosophies of power" *International Herald Tribune* May 27, 2002.

Los europeos vivieron la primera mitad del siglo XX con intensidad y horror. Como resultado, viejos valores que habían sobrevivido durante mucho tiempo dieron paso a otros: la primacía del derecho sobre las políticas de poder, el compromiso con los derechos humanos, el multilateralismo... que hacen referencia a un orden pacífico y justo donde los seres humanos puedan vivir libres de la violencia. La diplomacia de poder se asocia en Europa con un mundo felizmente superado, cuyo recuerdo avergüenza y al que no se desea volver⁴². En palabras del nada complaciente Kagan,

“Europeans believe they are moving beyond power into a self-contained world of laws and rules and transnational negotiation and cooperation. Europe itself has entered a post-historical paradise, the realization of Immanuel Kant’s “perpetual peace””

“Europe’s relative weakness has produced an aversion to force as a tool of international relations. Europeans today, like Americans 200 years ago, seek a world where strength doesn’t matter so much, where unilateral action by powerful nations is forbidden, where all nations regardless of their strength are protected by commonly agreed rules of behavior”⁴³.

- **“Síndrome del protectorado”.** Aspecto que ya he tratado con anterioridad y que hace referencia al negativo efecto sobre la ciudadanía europea de décadas en las que Estados Unidos ha asumido el grueso de la defensa continental, permitiendo un relativo desentendimiento y bajos presupuestos para el mantenimiento de las Fuerzas Armadas. Esta situación ha facilitado el desarrollo de una nueva cultura internacional, supuestamente superadora de la diplomacia de poder, y una pérdida de conciencia y perspectiva estratégica.
- **Incapacidad del estado.** Los europeos son conscientes de que sus intereses son globales y de que la importancia económica de la Unión debe ir acompañada de una mayor influencia en la resolución de los conflictos internacionales. Sin embargo, carecen de un marco institucional para ejercer esa influencia. El estado ha quedado superado por los retos a los que Europa tiene que hacer frente. La discordante polifonía de primeros ministros haciendo declaraciones o la inoperatividad de un conjunto de ejércitos mermados por años de recortes no permiten actuar eficazmente en la sociedad internacional. La creación del II Pilar ha puesto de manifiesto la tensión entre una perspectiva comunitaria y otra intergubernamental, que de momento hacen aconsejable un ritmo lento en su desarrollo. El estado ya no sirve, pero Europa todavía no es alternativa.
- **Ensimismamiento europeísta.** La construcción europea y la gestión de los complejos estados de bienestar que son hoy el conjunto de sus naciones requieren de tanta atención y energía que difícilmente los europeos pueden sentirse llamados a involucrarse en conflictos externos, más aún cuando son conscientes de carecer del marco institucional adecuado.

⁴² GOMPERT, David C. “Introduction: a partner for America” Pág. 8. ROPER, John “A European comment” en GOMPERT & LARRABEE *America and Europe...* Págs. 222 y 223. WATSON, Graham (Leader of the European Liberal Democrats in the European Parliament) *Breakfast Briefings* Brussels. The European Policy Centre, February 21, 2002.

⁴³ KAGAN “Different...”

El resultado es una combinación de espíritu “insular” y de política de apaciguamiento. Aunque los europeos denuncian las periódicas corrientes aislacionistas que recorren el Capitolio, la última tras las elecciones presidenciales que llevaron a George W. Bush a la Casa Blanca, quién de verdad asume y ejerce la insularidad es Europa, cerrada en sí misma, centrada en la construcción de un modelo social más justo y tratando de evitar verse arrastrada por las crisis que se van sucediendo en su entorno⁴⁴. Pero su dependencia de lo que ocurre más allá de sus fronteras es grande⁴⁵. Para sortear estos contratiempos se conjuga una suerte de cinismo –esperar que lleguen los americanos, hagan uso de su capacidad de disuasión o de sus misiles, para después criticarlos por su disposición al uso de la fuerza, su arrogancia y su “unilateralismo”- con clásicas políticas de apaciguamiento. Cuantas más obras se escriben sobre los orígenes de la II Guerra Mundial, sobre los errores de percepción de Neville Chamberlain, Samuel Hoare o Lord Halifax, sobre el acierto de Churchill... con más naturalidad se asumen esas mismas políticas. El objetivo europeo de construir un orden internacional sobre el imperio de la ley, sobre un derecho internacional mucho más desarrollado; de dar vida y competencias a organismos internacionales capaces de resolver los conflictos de intereses, no puede obviar la realidad de que una buena parte de los estados no comparten esa visión y están dispuestos a utilizar la fuerza para satisfacer sus aspiraciones. El rechazo cultural europeo a la guerra, legítima o ilegítima, y su carencia de medios e instituciones adecuadas desde la que organizar una Fuerza operativa le abocan al Protectorado o a las políticas de apaciguamiento.

Esta distinta valoración de la política internacional lleva a que europeos y norteamericanos mantengan posiciones diferentes sobre temas relevantes. Para Estados Unidos Israel es una democracia que ha sufrido varias guerras, provocadas por sus vecinos árabes para acabar con su existencia, y que experimenta el permanente chantaje del terrorismo. Arafat es un dirigente corrupto y terrorista cuyas posiciones cambiantes han abortado el proceso de paz. Para los europeos lo fundamental es el sufrimiento del pueblo palestino, cuya superación requiere la constitución del estado palestino, como si ese hecho supusiera el fin del terrorismo y la aceptación de la existencia del estado de Israel. En el caso iraquí Estados Unidos teme que los programas armamentísticos en marcha permitan a Saddam Hussein disponer de misiles con cabezas dotadas de armamento de destrucción masiva en un tiempo breve, menor a diez años. En ese momento la capacidad de disuasión o intimidación occidental se reduciría drásticamente. Como en los casos de terrorismo sólo se es eficaz si se llega antes. Para los europeos la acción militar no es necesaria, las sanciones se deben ir reduciendo para mejorar el bienestar de la población y mostrar a Saddam Hussein que tiene un sitio bajo el sol si se pliega al derecho internacional. En el caso de Irán Estados Unidos está alarmada por sus programas de armas de destrucción masiva y por su ayuda a grupos terroristas. Para los europeos es esperanzador el papel del gobierno reformista iraní al que hay que dar tiempo para que se imponga sobre los ayatolás conservadores. Para Estados Unidos es fundamental señalar qué estados suponen una amenaza por sus vínculos con el terrorismo y sus programas de armas de destrucción masiva – el “Eje del Mal”- y ejercer sobre ellos las medidas de presión o acciones militares que se consideren convenientes. Para los europeos la expresión es poco afortunada, no son un “eje” porque no están aliados y el término “mal”

⁴⁴ BLANK, Stephen J. *The Transatlantic Security Agenda: A Conference Report and Analysis*. Carlisle. Strategic Studies Institute, U.S. Army College, December 2001. Pág. 9-10; GOMPERT “introduction...” Pág. 7.

⁴⁵ ROPER “A European comment” Pág. 220.

pertenece al vocabulario religioso con tintes fundamentalistas. No hay que alarmarse y sí seguir con las iniciativas diplomáticas y comerciales.

En todos los casos encontramos el choque entre un pensamiento estratégico, característico de una potencia que actúa cotidianamente en la política internacional, que entiende lo que supone el ejercicio del poder y la responsabilidad del liderazgo, frente a una mentalidad regida por el derecho y la defensa de los derechos humanos, que sabe que puede evitar asumir graves responsabilidades. Si los elementos de cohesión trasatlántica son varios e importantes –una historia común en defensa de la democracia, unos valores compartidos sobre los fundamentos del orden social, una rica vida económica entrelazada con grandes retos por delante que resolver conjuntamente, unas mismas amenazas a la seguridad- las grietas de esa relación tienen, sobre todo, su origen en la divergencia en mentalidad y disposición hacia la acción. De mantenerse esta situación el vínculo atlántico puede deteriorarse mucho.

Los europeos tienen que asumir que no tienen derecho a contar con la protección norteamericana a cambio de tan poco. La sociedad norteamericana no puede entender por qué ellos han estado al lado de los europeos cuando éstos lo han necesitado -II Guerra Mundial, Guerra Fría, Balcanes- mientras los europeos sólo ponen pegos cuando Estados Unidos requiere de su colaboración –conflicto israelo-palestino, Irak, Irán- Tampoco pueden entender que la potencia económica que es Europa gaste tan poco y tan mal en capacidades de defensa, lo que redundará en su aportación a la defensa común⁴⁶.

Los europeos deben superar su aversión a las diplomacias de poder, salir de su “insularidad” y colaborar paritariamente en la resolución de los conflictos. Taparse los ojos y negarse a ver las amenazas reales sólo conduce al chantaje. Como ha recordado el Presidente Bush en el Bundestag:

“Wishful thinking might bring comfort, but not security. Call this a strategic challenge; call it, as I do, axis of evil; call it by any name you choose, but let us speak the truth. If we ignore this threat, we invite certain blackmail, and place millions of our citizen in grave danger”⁴⁷

Si Europa quiere influir en la política norteamericana moderando sus tendencias unilateralistas, involucrándola más en el tejido de las organizaciones internacionales y haciéndola más sensible al desarrollo del Derecho Internacional y del respeto a los Derechos Humanos, sólo lo conseguirá desde la solidaridad atlántica, desde la condición de socio fiable que traslada sus preocupaciones y con el que hay que contar para el diseño y desarrollo de las políticas de seguridad.

La Guerra Antiterrorista abre un nuevo período histórico en el que urge tomar medidas de gran trascendencia. La Alianza Atlántica, el máximo exponente del vínculo con Estados Unidos, ha visto como su Concepto Estratégico de 1999 ha quedado superado por la emergencia del Hiperterrorismo. Aunque prestó mucha atención al problema del terrorismo y de las armas de destrucción masiva, tanto en el debate previo como en su reacción, la magnitud de lo ocurrido afecta a alguno de sus pilares. Si durante la Guerra Fría existía una amenaza sobre el territorio europeo, que se podría convertir en el campo

⁴⁶ GOMPERT, David C. “America as partner” Pág. 157.

⁴⁷ BUSH, George W. *Remarks to a Special Session of the German Bundestag* Washington. Released by the White House, Office of the Press Secretary, May 23, 2002.

de batalla, y durante los años siguientes sólo había riesgos extramuros que afrontar para evitar su agravamiento, con el Hiperterrorismo el territorio europeo, norteamericano y canadiense vuelve a ser objeto de amenaza directa, incluidas las armas de destrucción masiva. De nuevo el principio de defensa colectiva recupera su primacía, pero con una diferencia importante. El enemigo no acompañará a la acción. Si se quiere prevenir la agresión, única forma de combatirla, o se trata de castigar por sus efectos habrá que disponer de una diplomacia, de unos servicios de inteligencia y de unas Fuerzas Armadas capaces de actuar en cualquier punto del planeta. La Alianza requiere de una nueva estrategia, de unas capacidades adecuadas a las nuevas misiones –tanto de defensa territorial como de proyección de fuerza– pero, sobre todo, asumir que el vínculo tiene ahora tanto sentido como en 1949, que la comunidad trasatlántica es una realidad, que es perfectamente compatible con el proyecto europeo, pero que requiere de un cambio de mentalidad y de actitud por parte de los europeos.

El desarrollo del II Pilar de la Unión más que una opción es una necesidad para el futuro de la Alianza, porque las exigencias de nuevas capacidades no se pueden afrontar sólo desde la perspectiva del estado. Si se decide avanzar hacia una relativa especialidad nacional de las unidades y de los medios, si se promueve una política de i+d y una agencia de armamento común, será necesaria una coordinación europea. Sólo desde una posición de fortaleza Europa será útil a la Alianza. Y sólo desde ella se podrán superar esas tendencias “insulares” a las que venimos haciendo referencia. Henry A. Kissinger lo ha expresado con su habitual claridad:

“... estoy a favor de una Europa que dirija su propia política basándose en sus propias percepciones, porque uno no se reparte cargas que no ha desarrollado en parte (...) no me preocupa una fuerza europea si se convierte en una fuerza real. Pero tener una fuerza retórica mientras uno se dedica a recortar el presupuesto militar no conducirá al objetivo deseado, y puede que sólo agrave el sentimiento de debilidad europeo (...) su trascendencia histórica depende de que Europa se vea a sí misma como socio de Estados Unidos o de que se deslice hacia su pauta tradicional de intentar derrotar a la nación más fuerte de hoy en día allí donde pueda”⁴⁸

La Alianza Atlántica sólo funcionará si es el resultado de una asociación entre Estados Unidos y Europa para combatir la Guerra Antiterrorista. Si los objetivos de las partes no son coincidentes en lo fundamental, si Europa no logra la confianza en sí misma para romper su “insularidad” y asumir las responsabilidades que le competen, si cae en la tentación de tratar de contener o debilitar a Estados Unidos mediante el ejercicio de políticas de balanza de poder, la Alianza, a pesar de los muchos e importantes elementos de cohesión que le dan sentido, entrará en una crisis grave.

Como en los matrimonios veteranos, la relación entre Europa y Estados Unidos se estableció en un momento y en unas circunstancias muy distintas. Con el paso del tiempo se fue consolidando la relación, al mismo tiempo que cada cónyuge vivía experiencias propias y desarrollaba percepciones distintas, que a menudo se convertían en un obstáculo para la convivencia. Un cambio radical en el entorno pone a prueba su vínculo. Es el momento de meditar si se quiere afrontar desde la independencia o desde la

⁴⁸ GAUWEILER, Peter & BOELLING, Klaus “Entrevista a Henry A. Kissinger” ABC 2 de mayo de 2000.

solidaridad. En el segundo caso, las partes deberán entender que no basta con estar, que cada uno debe implicarse y aportar lo que le corresponde para dar sentido a la relación.